

julio 2013

Las poblaciones desplazadas destacan la incapacidad del gobierno en la prestación de servicios y el liderazgo, pero también se puede desviar el enfoque en los vacíos subyacentes de la gobernanza cuando los donantes se centran en la ayuda de emergencia. Los servicios públicos básicos han sido débiles durante mucho tiempo, deteriorándose desde un bajo punto de partida durante el régimen de Mobutu. El capital político se ha agotado por el conflicto, lo que significa que existe muy poco espacio para centrarse en la prestación de servicios reales y mejoras en la gobernanza. Debido a la constante inseguridad, inestabilidad y fragilidad, los ciudadanos congoleños rara vez recurren a su gobierno para solicitar asistencia o liderazgo. Por ello, las intervenciones de la comunidad internacional en Kivu del Norte deben adoptar un enfoque dual: tanto respondiendo a las necesidades humanitarias a corto plazo de las poblaciones desplazadas como mejorando los mecanismos de gobernanza y la rendición de cuentas. Las estrategias de estabilización del gobierno y la ONU han tratado de abordar estas cuestiones de gobernanza a largo plazo, pero han fracasado en conjunto al abordar las reformas clave de la gobernanza necesarias para lograr el éxito. Las revisiones de estas estrategias deben reflejar los principios del Nuevo acuerdo para la eficacia de la ayuda para los Estados frágiles, o seguirán teniendo poco impacto en la situación de inseguridad y desplazamiento a largo plazo.

En una región donde la población y la comunidad internacional tienen muy pocas expectativas de los funcionarios del gobierno, y el propio gobierno realiza poco esfuerzo para cambiar esta situación,

los consecutivos períodos de migración forzada interna pueden retrasar significativamente la construcción del Estado. El gobierno congoleño ya demuestra una limitada responsabilidad hacia su pueblo, y las sucesivas oleadas de personas desplazadas pueden haber exacerbado esto, ya que la población y los donantes internacionales se centran en la ayuda humanitaria a corto plazo.

El continuo desplazamiento puede magnificar la tendencia de la comunidad internacional de duplicar, suplantarse o asumir las responsabilidades de los gobiernos frágiles, sacándolos eficazmente de apuros. Atender las necesidades de desarrollo de las personas de Kivu del Norte requerirá una gran cantidad de tiempo, compromiso y capital político. Al final, el Estado congoleño debe mostrar voluntad y capacidad institucional no sólo para resolver y gestionar los conflictos entre su población y poner fin a las causas del desplazamiento, sino también para mejorar constantemente los servicios y dirigir las intervenciones humanitarias hacia el fortalecimiento de estos servicios cuando sea necesario.

Luisa Ryan luisa_caitlin@hotmail.com es consultora independiente. Dominic Keyzer domkeyzer@gmail.com fue Gerente de Promoción de Visión Mundial RDC, región oriental.

1. El objetivo de este estudio fue determinar si un proyecto llamado Community Voice and Action (CVA) (Voz y acción comunitarias), exitoso en otros países de África, también podía ser aplicado en los Kivus. CVA trabaja con comunidades y prestadores de servicios locales (salud, educación y protección) para evaluar conjuntamente su infraestructura social y abogar por mejoras ante el gobierno local.

¿Puede ser el cese de refugiados una forma indirecta de terminar con la fragilidad del Estado?

Georgia Cole

Cuando se decide que ya ha cambiado lo suficiente la situación en el país de origen de forma que ya no necesitan protección internacional, el estatus de refugiado cesa y puede dejar a las personas refugiadas en una situación precaria. Para los Estados que esperan disipar su imagen de lugares “frágiles” a nivel económico, político o social, esta decisión resulta claramente muy útil.

Es común que la comunidad internacional interprete la repatriación voluntaria de refugiados a sus países de origen como una señal de que el Estado es de nuevo capaz de asumir la responsabilidad sobre sus ciudadanos. La convocatoria oficial de una cláusula de cesación por “cesación de circunstancias” formaliza esta interpretación del derecho internacional.

Esto equivale al reconocimiento legal –determinado por los acuerdos tripartitos entre los países de origen, los de asilo y ACNUR– de que se han producido “cambios fundamentales” en el país de origen que hacen que un refugiado “no pueda seguir rehusando ponerse bajo la protección del país en el que está nacionalizado”¹. Una cláusula de cesación se entiende por tanto

como una prueba de que se han producido cambios profundos, estables y duraderos desde el momento de la partida de los refugiados, de manera que el país de origen ha visto restablecida su capacidad de proteger a sus ciudadanos.

Una declaración de cesación tiene por tanto una inmensa importancia simbólica para los Estados frágiles. Los Estados que se están recuperando de conflictos o luchas civiles pueden utilizar el reconocimiento de estabilidad inherente a la invocación de una cláusula de cesación para reforzar la afirmación, por ejemplo, de que las personas desplazadas ya no tienen ninguna necesidad continuada de protección dentro o fuera del país.

El caso de los refugiados ruandeses

El genocidio de 1994 de tutsis y hutus y su consiguiente conflicto intercomunitario y también transfronterizo –que supuestamente llegó a su fin en 1998– provocó que más de 3,2 millones de refugiados huyeran de su país.

Desde diversas perspectivas, Ruanda ha seguido siendo un Estado frágil desde entonces a pesar de algunas mejoras destacables en sus indicadores políticos y económicos básicos desde 1994. No obstante, el Gobierno sigue siendo criticado por una forma de gobernar cada vez más autoritaria, y la preocupación de la gente normalmente se centra en sus restricciones sobre la libertad de expresión a nivel nacional y de asociación política, en el acoso y la supresión de los partidos de la oposición y en la conducta militar agresiva y explotadora que ha desarrollado en la República Democrática del Congo. La posibilidad de invocar una cláusula de cesación para los refugiados ruandeses se ha venido debatiendo intensamente desde el año 2000. En 2010 varios países decidieron junto con ACNUR y el Gobierno de Ruanda que el estatus de refugiado de todos los ruandeses debía terminarse mediante una cláusula de cesación generalizada. Tras un debate posterior entre las partes implicadas y un coro de organizaciones no gubernamentales que protestaban al respecto, se decidió que se invocaría la cesación en junio de 2013. Sin embargo, sólo se aplicaría a los refugiados ruandeses que hubiesen huido entre 1959 y el 31 de Diciembre de 1998, al considerar que las condiciones de violencia generalizada que provocaron que los refugiados ruandeses huyeran del país, a partir de 1999 ya no suponían una amenaza para estos individuos.

No obstante, ha sido notable la ausencia de estos plazos límite en las declaraciones del Gobierno de

Ruanda con respecto a la cláusula de cesación. El Gobierno ha afirmado que deberá ser conforme a determinados estándares normativos necesarios para una evaluación positiva del papel protector que ha vuelto a asumir y de su capacidad para desempeñarlo, utilizando la cláusula de cesación como “prueba” de su mejora. El presidente de Ruanda, Paul Kagame, ha aseverado en repetidas ocasiones que “finalmente no habrá que llamar refugiado a ningún ruandés puesto que ya no existe ninguna razón para hacerlo”.

Los ruandeses que se encuentran en el exilio parecen convencidos de que la cláusula de cesación está siendo utilizada como instrumento para reforzar la reputación internacional de Ruanda más que reflejar el deseo por parte del Estado de volver a integrar a los refugiados ruandeses. Dado que la estabilidad económica –y por tanto también la política– del Estado de Ruanda se basa en gran medida en sus fluctuantes relaciones con unos Estados donantes cada vez más desencantados, quienes han aportado entre el 50 y el 75 por cien del presupuesto nacional de Ruanda en forma de ayuda internacional en los últimos cincuenta años, no resulta sorprendente que el Gobierno de Ruanda haya presentado la cesación como un indicativo del total respaldo internacional a su comportamiento. Como consecuencia, los refugiados ruandeses han experimentado crecientes restricciones sobre el reconocimiento internacional de su constante necesidad de protección. Esto puede provocar que experimenten desplazamientos adicionales, alguno de ellos de vuelta a situaciones de potencial persecución.

A pesar de que el Gobierno de Ruanda afirma lo contrario, muchos ruandeses todavía se enfrentan a la persecución y por tanto es inevitable que se resistan a ser repatriados a un Estado en cuya capacidad para protegerlos no confían. Es necesario por tanto realizar esfuerzos mayores para evitar que la cesación menoscabe los derechos y las necesidades de protección actuales de los refugiados ruandeses. Mediante una comunicación eficaz para aclarar los detalles exactos de la cláusula de cesación y una constante accesibilidad a las soluciones duraderas alternativas para los refugiados que se sientan incapaces de regresar a Ruanda, se podrá invocar la cesación al mismo tiempo que se minimizan los resultados negativos.

Georgia Cole georgia.cole@qeh.ox.ac.uk estudia un Doctorado en Filosofía en la Universidad de Oxford.

1. ACNUR, ‘Cláusulas de cesación: directrices para su aplicación’, 1999, www.refworld.org/docid/3c06138c4.html